

EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM BANTUAN BERAS BERSUBSIDI

Reni Bafita dan Sujianto

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Evaluation of Subsidized Rice Assistance Program. The purpose of this study was to analyze and evaluate the Implementation Assistance Program Subsidized Rice for Poor Households (Raskin) in District stop Raja Kampar regency. The research method used was kuliitatif that produces descriptive data from key informants with snow ball sampling technique through a process of interviews and observation. The results showed Raskin of aid to poor families in the poor category. Implementation in the category of less effective, which means that the help received not ease the burden of poor families to buy rice for their daily needs.

Abstrak: Evaluasi Pelaksanaan Program Bantuan Beras Bersubsidi. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis serta mengevaluasi Pelaksanaan Program Bantuan Beras Bersubsidi untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) di Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar. Metode penelitian yang digunakan adalah kuliitatif yang menghasilkan data yang bersifat deskriptif dari informan kunci dengan teknik *snow ball* sampling melalui proses wawancara dan observasi. Hasil penelitian menunjukkan pelaksanaan program bantuan Raskin kepada keluarga miskin dalam kategori kurang baik. Pelaksanaannya masuk dalam kategori kurang efektif yang berarti bahwa bantuan yang diterima belum meringankan beban keluarga miskin dalam membeli beras untuk kebutuhan sehan-hari.

Kata Kunci: Evaluasi kebijakan, tapal batas, konflik, desa.

PENDAHULUAN

Program Raskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran dari rumah tangga miskin sebagai bentuk dukungan dalam meningkatkan ketahanan pangan dengan memberikan perlindungan sosial beras murah dengan jumlah maksimal 15 kg/ rumah tangga miskin/bulan dengan harga Rp. 1.600/kg netto dititik distribusi. Sasaran dari Program Raskin ini adalah meningkatkan akses pangan kepada keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pokok dalam rangka menguatkan kebutuhan pangan rumah tangga dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Dalam memenuhi kebutuhan pangan tersebut, Program Raskin perlu dilaksanakan agar masyarakat miskin benar-benar bisa merasakan manfaatnya, yakni dapat membeli beras berkualitas baik dengan harga terjangkau.

Kecamatan Perhentian Raja merupakan salah satu dari 21 kecamatan yang mendapat Program Raskin di Kabupaten Kampar. Berdasarkan Keputusan Camat Perhentian Raja Nomor 08/ADM-EK/88/2011 tanggal 11 Januari 2011, bahwa Alokasi Rumah Tangga

Sasaran (RTS) Raskin untuk Kecamatan Perhentian Raja untuk Tahun 2008, alokasi Raskin sebanyak 121.220kg/tahun untuk 836 rumah tangga miskin, tahun 2009, alokasi Raskin sebanyak 145.800kg/tahun untuk 810 rumah tangga miskin, tahun 2010, alokasi Raskin yang diberikan hanya sebanyak 111.696 kg/tahun untuk 716 rumah tangga miskin. Pada tahun 2011 sebanyak 128.880 kg/Tahun untuk 716 Rumah Tangga Miskin.

Dalam pelaksanaan pembagian beras Raskin di lapangan, pemerintah kecamatan berpedoman kepada Pedoman Umum Raskin dari Kabupaten Kampar yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri dengan Perum Bulog No. 412.6/2274/PMD Tahun 2011, dan telah ditetapkan petunjuk teknis pelaksanaan program Raskin melalui surat Bupati Kampar No. 466 / Adm – EK/88/2010 tanggal 10 Desember 2010 tentang petunjuk teknis pelaksanaan program Raskin, yang akan menjadi pedoman dan acuan dalam pelaksanaan operasional penyaluran Raskin di Kabupaten

Kampar untuk lebih menjamin tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat administrasi dan tepat kualitas untuk masyarakat miskin.

Pada kenyataannya, tujuan mulia pemerintah memberikan bantuan kepada keluarga miskin tidak luput dari penyimpangan. Program Raskin yang semestinya disalurkan kepada keluarga miskin ternyata banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat lain (keluarga sejahtera). Salah sasaran ini banyak disebabkan oleh *human error*, dimana petugas dilapangan justru membagikan beras Raskin kepada keluarga dekat atau bahkan kepada aparat desa itu sendiri.

Sukirno (1996) mengemukakan pembangunan ekonomi perlu dipandang sebagai meningkatnya pendapatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Hal ini mencerminkan adanya perbaikan dalam kesejahteraan ekonomi masyarakat. Kemudian bagi negara berkembang kegiatan pembangunan ekonomi ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dengan jalan perbaikan-perbaikan pendapatan perkapita masyarakat dan perbaikan di berbagai sektor.

Kesejahteraan dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan primernya (*basic needs*) berupa sandang, pangan, papan, pendidikan, dan kesehatan. Tapi definisi kesejahteraan dapat juga merupakan tingkat aksesibilitas seseorang dalam kepemilikan faktor-faktor produksi yang dapat ia manfaatkan dalam suatu proses produksi dan ia memperoleh imbalan bayaran (*compensations*) dari penggunaan faktor-faktor produksi tersebut.

Semakin tinggi seseorang mampu meningkatkan pemakaian faktor-faktor produksi yang ia kuasai maka semakin tinggi tingkat kesejahteraan yang diraihinya. Demikian pula sebaliknya, orang menjadi miskin karena tidak punya akses yang luas dalam memiliki faktor-faktor produksi walaupun faktor produksi itu adalah dirinya sendiri. Kemiskinan dan kesejahteraan ibarat dua sisi mata uang yang tidak terlepas dimana pun diletakkan.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis serta mengevaluasi Pelaksanaan Program Bantuan Beras Bersubsidi untuk Rumah Tangga

Miskin (Raskin) di Kecamatan Perhentian Raja Kabupaten Kampar.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pemilihan disain kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Adapun subjek penelitian ini adalah orang yang memberikan informasi dan kondisi yang berkaitan dengan masalah penelitian. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik *snow ball sampling* atau bola salju, yaitu teknik penentuan sumber informasi seperti bola salju yang menggelinding untuk menemukan sumber informasi yang paling tepat. Sumber data diperoleh dari data primer, yaitu data yang diperoleh langsung para informan kunci penelitian setelah mereka memberikan jawaban atau tanggapan teknik wawancara mendalam. Sementara data sekunder merupakan dokumen dan data tambahan yang berkaitan dengan penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Evaluasi Pelaksanaan Program Raskin

Program Raskin merupakan program nasional dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Pelaksanaan program Raskin diatur sedemikian rupa melalui juklak/juknis yang telah disusun oleh Pemerintah. Walaupun telah diatur dengan jelas tentang pengelolaan beras Raskin, namun pada saat pelaksanaan di lapangan sering terjadi penyimpangan-penyimpangan. Oleh karena itu, pelaksanaan program raskin di lapangan perlu di evaluasi. Indikator yang digunakan untuk mengevaluasi pelaksanaan program raskin bertujuan untuk mengukur sejauh mana pelaksanaan program Raskin berjalan.

Tingkat efektifitas dari pelaksanaan program Raskin di Kecamatan Perhentian Raja adalah sebahagian besar responden memberikan jawaban kurang efektif yaitu dengan rata-rata 59,47 persen, dan 17,05 persen memberikan jawaban efektif, sedangkan sisanya 23,48 persen mem-

berikan jawaban tidak efektif. Masyarakat miskin tidak memperoleh bantuan Raskin setiap periodenya. Hal ini terjadi karena lambatnya petunjuk teknis pelaksanaan tentang program Raskin dari Kabupaten, sehingga Kecamatan menjadi kewalahan dalam melaksanakan penyaluran Raskin. Disamping itu Pelaksana Distribusi Raskin tingkat Desa mengalami kesulitan mengumpulkan uang warga. Selain daripada itu, lambatnya petugas Kecamatan Dalam hal ini Tim Raskin di tingkat Kecamatan dalam mengurus pelaksanaan dan penyaluran Raskin dari Kabupaten hingga sampai titik distribusi hingga ditingkat Desa. Adanya pembayaran uang Raskin di muka juga membuat terhambatnya waktu penyaluran Raskin, karena setiap Desa tentunya mengumpulkan uang terlebih dahulu ke pihak Kecamatan, baru disetorkan ke Kansilog, setelah uang lunas, barulah Kansilog mau menyalurkan beras Raskin ke titik distribusi di Desa-desa.

Sebetulnya harga yang ditetapkan belum begitu terjangkau oleh semua masyarakat penerima Raskin, tetapi karena sudah ditetapkan oleh Desa dengan alasan telah melalui rapat Desa, masyarakat hanya bisa menerima saja. Dari pengamatan penulis di lapangan khususnya di Desa Pantai Raja dan Kampung Pinang yang kehidupan masyarakatnya lebih miskin dari Desa lain, penulis jumpai banyak yang hanya mengambil separuh saja berasnya, dan separuhnya lagi dijual ke pedagang untuk ditukarkan dengan uang kembali dengan harga berkisar Rp. 4.000 s/d 6.500/kg untuk dibelikan ikan dan kebutuhan lain yang diperlukan. Seperti yang terjadi pada penyaluran bulan September 2012 untuk periode II dan III, setiap RTS yang seharusnya menerima 15 kg x 6 bulan x Rp. 1.600 = 144.000, tetapi yang terjadi setiap RTS hanya menerima 10 kg x 6 bulan x Rp. 2.500 = 150.000. Ini kelihatan sekali sangat memberatkan masyarakat penerima Raskin, sehingga banyak beras Raskin dijual kembali ke pedagang di warung-warung yang ada di desa.

Selain daripada itu, adanya penambahan harga beras Raskin untuk pembelian plastik, karet dan operasional petugas Raskin juga menun-

jukkan bahwa program Raskin tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Pada petunjuk teknis dengan jelas sudah diatur bahwa harga beras Raskin Rp. 1.600, tetapi pada pelaksanaannya menjadi Rp. 2.500. Hal ini menandakan bahwa Tim Raskin baik Kabupaten maupun Kecamatan tidak tuntas membahas segala permasalahan yang terjadi dilapangan, sehingga pada akhirnya masyarakat miskin itu sendiri yang menanggung beban biaya tersebut.

Keluarga miskin tidak memperoleh bobot raskin yang sesuai ketentuan yang berlaku yaitu 15 kilogram setiap periode penerimaan. Ini disebabkan karena data yang tidak akurat antara BPS dan data dari desa. Disamping itu juga ditemukan adanya anggapan dari masyarakat yang ada di desa-desa bahwa program ini merupakan program bagi-bagi dari pusat kepada masyarakat yang ada di desa, jadi masyarakat berpendapat bahwa semuanya berhak mendapatkan program ini. Hal ini dapat terjadi karena kurangnya sosialisasi baik dari tingkat Kabupaten dan juga tingkat Kecamatan kepada masyarakat bahwa yang mendapat beras Raskin adalah betul-betul warga miskin yang ada di Desa. Pada akhirnya tujuan dan sasaran program Raskin yang diinginkan tidak tercapai. Kemudian adanya bobot Raskin yang tidak sesuai di beberapa karung yang disalurkan Kansilog Kampar ke Desa-desa juga ikut mempengaruhi bobot penerimaan beras Raskin ke masyarakat.

Raskin yang diberikan kepada masyarakat dengan tujuan mengurangi beban keluarga miskin dan agar memperoleh hidup lebih layak lagi dan seimbang dengan masyarakat kebanyakan. Hal ini apabila masih dirasakan keberatan bagi keluarga miskin berarti tujuan program Raskin masih belum tercapai.

1. Indikator kecukupan

Indikator kecukupan atas program Raskin yaitu seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dalam pemecahan masalah. Indikator kecukupan dapat diukur melalui:

- a) Tingkat kemampuan RTM membeli beras berkualitas ;
- b) Tingkat pengaruh Raskin terhadap pengeluaran RTM.

Tingkat kecukupan dari pelaksanaan program Raskin di Kecamatan Perhentian Raja adalah sebahagian besar responden memberikan jawaban Kecukupan yaitu dengan rata-rata 46,02 persen, dan 40,91 persen memberikan jawaban kurang kecukupan, sedangkan sisanya 13,07 persen memberikan jawaban tidak kecukupan. Sebenarnya program beras Raskin ini meringankan beban keluarga miskin dalam membeli beras untuk kebutuhan sehari-hari, sepanjang dalam pelaksanaannya tepat sasaran yang diharapkan. Dapat dilihat bahwa masyarakat senang dengan adanya program ini, dan menyatakan bahwa program ini harus tetap dijalankan asalkan waktu pelaksanaan dan jumlahnya harus sesuai dengan ketentuan.

2. Indikator perataan

Perataan adalah suatu kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan dari daerah untuk menguasai dan mengelola sejumlah sumberdaya. Indikator perataan dapat diukur melalui :

- a) Seluruh RTM memperoleh Raskin ;
- b) Perlakuan yang sama untuk RTM ;
- c) Raskin sesuai dengan kebutuhan RTM.

Tingkat perataan dari pelaksanaan program Raskin di Kecamatan Perhentian Raja adalah sebahagian besar responden memberikan jawaban sudah ada perataan yaitu dengan rata-rata 36,42 persen, dan 32,05 persen memberikan jawaban kurang perataan, sedangkan sisanya 31,53 persen memberikan jawaban tidak perataan. Namun demikian perataan yang dilakukan oleh desa sebenarnya tidak sesuai dengan ketentuan karena masyarakat yang tidak miskin juga menerima program Raskin. Semua warga yang telah di data ulang oleh pihak desa, memperoleh bantuan beras Raskin, hanya saja karena data warga miskin di desa lebih banyak dari data yang diajukan oleh BPS, beras Raskin yang diterima menjadi 10kg setiap warga dengan alasan perataan.

Analisis Atas Hasil yang Dicapai Pelaksanaan Program

Dari beberapa penjelasan dan data yang penulis dapatkan, maka dapat pula penulis

lakukan analisis atas hasil evaluasi (*output*) terhadap pelaksanaan program Raskin di Kecamatan Perhentian Raja yaitu sebagai berikut:

1. Kurangnya pemahaman tentang RTS

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dalam dalam pentargetan ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*). Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima Raskin (*leakage*). Beberapa faktor yang diperkirakan penyebab kesalahan sasaran adalah:

- 1) Tidak meratanya kapasitas pencacah yang tidak ditunjang oleh pelatihan dan bimbingan yang memadai;
- 2) Cukup tingginya subyektivitas pencacah dan juga ketua-ketua SLS (Satuan Lingkungan Setempat) yang bertugas mendaftar rumah tangga miskin;
- 3) Prosedur penyaringan rumah tangga miskin (RTS) tidak dilakukan secara seksama;
- 4) Pencacah tidak selalu mendatangi rumah tangga yang dicacah;
- 5) Konsep keluarga atau rumah tangga sasaran (RTS) Raskin tidak ditetapkan secara tegas.
- 6) Kurangnya koordinasi antara pencacah yang berasal dari BPS dengan aparat yang ada di RT/RW/Dusun/Desa

Dari hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa :

- 1) Alokasi pentargetan kewilayahan sampai tingkat kecamatan relatif belum cukup baik, belum sesuai dengan jumlah penduduk miskinnya
- 2) Terdapat indikasi bahwa pendaftaran rumah tangga miskin susulan kurang selektif.
- 3) Adanya anggapan sebagian besar masyarakat, karena program ini program pusat, oleh karena itu semua masyarakat berhak mendapatkan beras raskin

Sebenarnya sebahagian masyarakat tahu siapa sasaran Raskin (RTS), akan tetapi karena kondisi dan pemahaman masyarakat, maka pada pelaksanaannya berdasarkan kesepakatan warga mengambil kebijakan untuk membagi rata jatah Raskin pada semua warga. Pembagian jatah Raskin secara merata ini sebetulnya telah

memberikan gambaran bahwa terjadi kesalahan dalam proses pendataan terhadap keluarga miskin. Tidak adanya sinkronisasi data antara BPS dan aparat Desa serta tidak adanya aturan yang baku tentang kriteria rumah miskin, menjadi persoalan yang mendasar yang menyebabkan terjadinya kesalahpahaman mengenai Rumah Tangga sasaran. Ketika jatah Raskin didasarkan pada sistem alokasi menurut data dari Desa, maka akan terjadi mekanisme pengurangan jumlah beras yang diterima oleh rumah tangga sasaran Raskin.

2. Ketepatan sasaran Program Raskin

Penentuan RTS yang dapat menerima Raskin adalah yang sudah diputuskan BPS, berupa kartu yang sudah ada nama dan alamatnya. Tetapi tetap saja ada warga miskin yang tidak dapat Raskin, karena tidak terdata oleh BPS. Sebaliknya warga yang cukup mampu mendapatkan kartu dari BPS, sehinggamenimbulkan keresahan. Ini disebabkan karena kurangnya koordinasi antara BPS yang melakukan pendataan dengan aparat Desa setempat, akibatnya banyak pendataan yang tidak sesuai. Untuk mengatasi masalah ini kepala desa berperan dalam mengatur pembagian Raskin kepada warganya. Dari segi pendataan juga terdapat perbedaan antara BPS dan masyarakat miskin yang sebenarnya di Desa. Ini disebabkan kurangnya koordinasi antara BPS dan Aparat Desa. Disamping itu juga adanya perbedaan kriteria masyarakat miskin menurut BPS dan masyarakat miskin menurut Desa juga melatarbelakangi tidak samanya data yang ada.

3. Manfaat Raskin yang diterima oleh RTS

Secara umum tingkat kepuasan penerima terhadap pelaksanaan Raskin adalah kurang memuaskan bagi penerima Raskin, ini disebabkan karena pelaksanaannya belum sesuai dengan petunjuk pelaksanaan program Raskin yang telah ditetapkan. Ada perbedaan penilaian terhadap keberadaan Raskin. Sebagian besar tokoh masyarakat kurang setuju dengan adanya bantuan Raskin ini karena menganggap Raskin sebagai "program yang hanya memberi ikan,

bukannya kail", sedangkan sebagian tokoh masyarakat lainnya setuju sepanjang pelaksanaannya tepat sasaran. Sementara itu, dari sisi masyarakat penerima itu sendiri merasa terbantu dengan keberadaan Raskin dan mereka menilai keberadaan program raskin tidak mempengaruhi semangat kerja mereka dalam meghidupi keluarga.

Pedoman umum Raskin menunjukkan bahwa tujuan program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan pembagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Masyarakat (RTS) sangat senang, merasa mendapatkan manfaat, dan terbantu dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok berupa beras. Hanya saja manfaat yang diterima masyarakat hanya bersifat sementara, artinya bantuan Raskin ini, tidak dapat membuat masyarakat keluar dari garis kemiskinan. Selain daripada itu, waktu yang terbatas membuat program Raskin tidak berjalan seagaimana mestinya. Pelaksanaan program Raskin terkesan dipaksakan. Keterbatasan waktu tersebut juga turut mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan masing-masing tahapan dan keseluruhan program.

4. Perubahan Kondisi RTS Setelah Mendapatkan Raskin

Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan dari pada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin (Subarsono, 2005). Dengan adanya program Raskin, masyarakat yang tadinya tidak mampu membeli beras, diharapkan kemudian berubah menjadi terbantu dan mampu untuk membeli karena harganya relatif murah.

Perubahan yang diinginkan dengan adanya program ini, bagi RTS mampu membeli beras untuk kebutuhan sehari-hari, walaupun pada kenyataannya manfaat yang didapat hanya sesaat, dan ternyata program ini belum mampu mengurangi tingkat kemiskinan di Kecamatan Perhentian Raja. Dan dapat dikatakan juga bahwa bantuan Raskin ini belum mampu membuat keluarga miskin menjadi keluarga sejahtera

yang bebas dari pikiran hanya untuk membeli beras dengan harga terjangkau di Kecamatan Perhentian Raja.

Seharusnya dalam membuat dan menjalankan sebuah program seperti program Raskin ini, yang perlu diperhatikan adalah adanya masukan dan keinginan masyarakat dalam memuaskan kebutuhan seperti kepuasan masyarakat terhadap bantuan Raskin, terpenuhinya kebutuhan beras bagi masyarakat, dan terjawabnya keluhan masyarakat akan kebutuhan pangan. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan Dwiyanto (2002), bahwa kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas layanan, mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat merupakan hal yang perlu diperhatikan.

SIMPULAN

Pelaksanaan program bantuan Raskin kepada keluarga miskin di Kecamatan Perhentian Raja dalam kategori kurang baik. Dilihat dari efektifitas pelaksanaan masuk dalam kategori kurang efektif ini berarti bahwa bantuan yang diterima belum meringankan beban keluarga miskin dalam membeli beras untuk kebutuhan sehari-hari. Masyarakat belum memperoleh bantuan raskin dan pemerintah setiap periodenya.

Harga yang ditetapkan walaupun masih terjangkau tetapi agak memberatkan keluarga miskin dan tidak sesuai dengan aturan yang berlaku. Dari indikator kecukupan pelaksanaan program masuk dalam kategori belum mencukupi. Bantuan raskin tidak mampu mengurangi tingkat kemiskinan keluarga miskin. Dari indikator pemerataan pelaksanaan masuk dalam kategori kurang merata, artinya beras yang diberikan tidak disesuaikan dengan banyaknya jumlah anggota dalam sebuah keluarga.

DAFTAR RUJUKAN

- Arifin, Bustanul. 2001. *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia
- Arikunto. 2004. *Evaluasi Program Pendidikan: Pedoman Teoritis bagi Praktisi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada Universitas Press.
- Dwiyanto. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM.
- Yusuf Farida. 2008. *Evaluasi Program dan Instrumen Evaluasi untuk Program Pendidikan dan Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta.